

A Convenção da ONU sobre o Direito do Mar*

Fernando Quadros da Silva

RESUMO

Salienta que o legislador pátrio não trata especificamente das águas marinhas, uma vez que a Lei n. 9.433/97, que disciplinou a gestão integrada dos recursos hídricos e a tutela das águas continentais no Brasil, não se aplica às águas marinhas. Daí a importância da Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, em vigor desde 1994, como instrumento que delimita, na esfera internacional, a atuação do Brasil no que se refere à tutela do mar. Apresenta os principais conceitos relativos ao Direito do Mar trazidos pela Convenção.

PALAVRAS-CHAVE

Meio ambiente; Direito Ambiental; Direito da Água; Lei n. 9.433/97; Lei das Águas; Mar, Direito do Mar, Convenção da ONU sobre Direito do Mar.

ABSTRACT

This paper points out that the country's legislation does not deal specifically with maritime waters given that Law n. 9.433/97, which established integrated water resource management and legal responsibility for continental waters in Brazil does not apply to maritime waters. Hence the importance of the UN Convention on Maritime Law, operant since 1994 and which serves as an instrument demarcate at international level, Brazil's role in terms of maritime guardianship. This paper also presents the main concepts relative to Maritime Law and which were drawn up by the Convention.

KEYWORDS – Environment; environmental Law; Water Law; Law n. 9.433/97; Water Bill; Sea; Maritime Law; UN convention on Maritime Law.

Fernando Quadros da Silva é Juiz Federal da 6ª Vara da Circunscrição Judiciária de Curitiba, da Seção Judiciária do Paraná.

* Texto produzido pelo autor, baseado em conferência proferida no Painel III – Águas Marinhas – do Seminário “Água, bem mais precioso do milênio”, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, de 17 a 19 de maio de 2000, em Brasília, no auditório do Superior Tribunal de Justiça.

O tema a ser tratado é a “Convenção da ONU sobre o Direito do Mar”, mas inicialmente farei uma rápida análise sobre os pontos de aproximação entre as águas marinhas e a Lei n. 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997, implantou entre nós a gestão integrada dos recursos hídricos e incorporou novos institutos jurídicos relativos à tutela das águas continentais.

Nos cinco incisos do art. 1º, são definidos os fundamentos da gestão de recursos hídricos. A água é definida como bem de domínio público, dotado de valor econômico e insuscetível de apropriação por particular.

O legislador determina, ainda, que a gestão proporcione o uso múltiplo das águas. Esse é o aspecto principal da lei que poderá inverter o tradicional predomínio do setor elétrico na gestão dos recursos hídricos¹.

A descentralização e a participação da sociedade é garantida. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão com importantes atribuições de planificação e gerenciamento, conta com a participação de representantes dos órgãos públicos setoriais, dos usuários (empresas, agricultores e cidadãos) e das organizações civis do setor. A mesma participação é assegurada nos Comitês de Bacia Hidrográfica, a quem compete, dentre outras atribuições, arbitrar em primeira instância os conflitos relacionados com recursos hídricos (art. 37, II, Lei n. 9.433/97). O Conselho Nacional de Recursos Hídricos já foi regulamentado pelo Decreto n. 2.612, de 03 de junho de 1998, e encontra-se em pleno funcionamento.

Além de prever a necessidade de um plano de recursos hídricos, são assegurados outros importantes instrumentos de gestão das águas, tais como a necessidade de outorga do direito de uso e a cobrança pela utilização dos recursos hídricos.

Alterou-se profundamente o regime jurídico das águas no ordenamento jurídico nacional. O constituinte já havia sinalizado que as águas eram bens dominiais dos Estados e da União (art. 20, III e 26, I), e a legislação ordinária veio reforçar a impossibilidade de apropriação dos recursos hídricos por particulares. O art. 1º, I,

da Lei n. 9.433/97, é expresso em estabelecer que a água é bem de domínio público.

2 INAPLICABILIDADE DA LEI N. 9.433/97 NA TUTELA DAS ÁGUAS MARINHAS

Ocorre que essa lei, numa primeira análise, parece não se aplicar à tutela das águas do mar.

Chega-se a essa conclusão a partir da análise dos princípios mencionados na Lei n. 9.433/97, como o princípio do uso múltiplo, da prioridade para consumo, a proibição da venda de água, bem como no exame dos instrumentos de gestão previstos na citada lei. Esse diploma adotou instrumentos de gestão hídrica totalmente inaplicáveis às águas marinhas, como, por exemplo, a gestão a partir das bacias hidrográficas e respectivos comitês, a necessidade de outorga do direito de uso e o uso prioritário.

Na legislação brasileira, costuma-se fazer referências aos recursos hídricos apenas, quando se quer tratar das águas continentais, superficiais ou subterrâneas, que decorrem do ciclo hidrológico (águas doces)².

Em outros países, não se verifica essa limitação. A legislação alemã, por exemplo, não restringiu a aplicação da lei de recursos hídricos às águas interiores. Naquele país, a “Lei sobre Gestão dos Recursos da Água” (WHG – *Wasserhaushaltsgesetz*) faz referência genérica ao “meio aquático”, evitando, com isso, que esse ou aquele corpo de água seja excluído da proteção da lei, pelas características de suas águas ou pela sua situação geográfica.

Em comentários sobre a lei citada, Günter Hager afirma que *Dentro da noção de meio aquático, incluem-se as águas da superfície, as águas do litoral e as águas subterrâneas*³.

Como já foi salientado em trabalho anterior⁴, na legislação brasileira, essa terminologia não é adotada, ficando a expressão “recursos hídricos” restrita às águas dos rios, lagos e depósitos naturais. Daí concluir-se pela inaplicabilidade da citada lei às águas dos mares.

3 IMPORTÂNCIA DOS MARES COMO FONTE DE RECURSOS HÍDRICOS

É inegável, no entanto, que as águas do mar constituem uma impor-

tante fonte de reserva dos recursos hídricos. Nos dados que estão sendo divulgados amplamente pela Organização das Nações Unidas, há a constatação de que 97,5% de toda a água do planeta é constituída de água existente nos oceanos.

No Brasil, as águas do mar, vistas como uma fonte de reserva, são desprezadas em razão da nossa riqueza de rios e águas interiores, mas, no Direito Comparado, já encontramos a preocupação de delimitar o uso da água distintamente do tratamento tradicional, que é ver a água do mar apenas como fonte de recursos vivos, de pesca, e como meio de transporte.

Assim, diversos países, já há algum tempo, vêem na água marinha, também, uma fonte de recursos, quer para consumo humano, quer para fins industriais ou para irrigação.

Temos exemplos de países como o Japão, Arábia Saudita e Israel, que gastam milhões de dólares por ano com processos de dessalinização da água do mar, justamente, porque esse meio é a única fonte de acesso a recursos hídricos⁵.

Trata-se de uma operação altamente dispendiosa que, em nosso País, pelo menos por ora, não é uma alternativa válida, em razão dos recursos que temos à mão.

A Agenda 21, assinada em 1990, nos dois anos que antecederam à Conferência Rio-92, determina, no seu art. 18, que os Estados tentem implementar atividades para melhorar o manejo integrado dos recursos hídricos, desenvolvendo alternativas de abastecimento de água, tais como a dessalinização da água do mar, reposição artificial de águas subterrâneas, uso da água de pouca qualidade, aproveitamento de águas residuais e de reciclagem.

Por outro lado, a maior parte da população mundial vive em zonas costeiras, e há uma tendência permanente ao aumento da concentração demográfica nessas regiões. A saúde, o bem-estar e, em alguns casos, a própria sobrevivência das populações costeiras dependem da saúde e das condições dos sistemas costeiros, incluídas as áreas úmidas e regiões estuarinas, assim como as correspondentes bacias de recepção e drenagem e as águas interiores próximas à costa, bem como o próprio sistema marinho.

Em síntese, a sustentabilidade das atividades humanas nas zonas costeiras depende de um meio marinho saudável.

A Convenção conceitua diversos aspectos espaciais diretamente relacionados com os mares. Trata dos limites do mar territorial, das águas interiores, do alto mar, reconhece e delimita o direito de passagem inocente, além de introduzir um novo conceito: o de zona econômica exclusiva, até então inexistente. Nesta faixa, embora o estado costeiro não tenha jurisdição absoluta, tem o direito exclusivo de exploração dos recursos marinhos.

4 IMPORTÂNCIA DA CONVENÇÃO DA ONU COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DA ÁGUA DO MAR

Nesse quadro de ausência de legislação sobre esse assunto, a Convenção da ONU sobre Direito do Mar surge como importante instrumento que delimita, na esfera internacional, a atuação do País no que se refere à tutela do mar.

O Direito do Mar sempre foi alvo de especial atenção por parte das soberanias. As suas normas, durante muito tempo, eram costumeiras, o que trazia as naturais dificuldades na sua aplicação. Sobretudo, no século XX, começaram a surgir iniciativas no sentido de codificar suas normas. Diversas convenções e tratados internacionais buscaram sistematizar as normas sobre Direito do Mar.

A adoção da norma convencional poderá contribuir para afastar ou ao menos diminuir a intensa litigiosidade existente entre os Estados, no que se refere à tutela do mar. No tempo anterior à Convenção, era freqüente a discussão, nas cortes internacionais,

sobre os direitos básicos, mar territorial, direitos dos países não-costeiros (países sem litoral) e direitos de pesca.

A Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, assinada em 1982, é resultado de um longo processo de discussão, que se iniciou em 1973, com a terceira Convenção da ONU sobre Direito do Mar. A Convenção entrou em vigor a partir de 16 de novembro de 1994, um ano após alcançado o quórum de 60 Estados ratificantes.

A Convenção conceitua diversos aspectos espaciais diretamente relacionados com os mares. Trata dos limites do mar territorial, das águas interiores, do alto mar, reconhece e delimita o direito de passagem inocente, além de introduzir um novo conceito: o de zona econômica exclusiva, até então inexistente. Nesta faixa, embora o estado costeiro não tenha jurisdição absoluta, tem o direito exclusivo de exploração dos recursos marinhos.

A Convenção reduziu o mar territorial para 12 milhas marítimas (22 km). Em contrapartida, garantiu aos Estados costeiros a exploração econômica exclusiva numa área de 200 milhas marítimas (aprox. 370 Km).

O texto convencional define a zona econômica exclusiva como (...) *a faixa adjacente ao mar territorial que se estende das 12 milhas até as 200 milhas marítimas*.

4.1 ÁGUAS INTERIORES

Nas águas interiores, conforme lembra Celso D. de Albuquerque Melo⁶, o Estado costeiro exerce sua soberania de forma plena sem estar sujeito a qualquer limitação da ordem jurídica internacional. Como foi salientado anteriormente, mesmo no mar territorial, a jurisdição do Estado costeiro sofre algumas limitações.

A expressão "águas interiores" abrange tanto as águas doces dos rios, lagos e poços existentes no território do país, como as águas marinhas situadas entre a costa e o marco de início do mar territorial.

Trata-se de conceito útil para separar as águas em que o Estado é absolutamente soberano (águas interiores), daquelas em que o Direito Internacional impõe algum tipo de restrição (mar territorial).

4.2 ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA

Zona econômica exclusiva é um conceito novo, criado pela Convenção

sobre Direito do Mar. Nessa faixa, embora o Estado costeiro não tenha jurisdição absoluta, tem o direito exclusivo de exploração dos recursos marinhos.

A criação da zona econômica exclusiva buscou conciliar as pretensões dos países, entre os quais o Brasil, que reivindicam um mar territorial de duzentas milhas, e os países que buscavam maior liberdade de navegação.

Maria Helena F. S. Rolim salienta que o novo modelo jurídico, previsto na Convenção, (...) *representa uma ruptura com o dogma tradicional de soberania, emergindo o conceito de direito de soberania*⁷.

Na zona econômica exclusiva, conforme assinala Francisco Rezek, (...) *o Estado é limitado e especificamente soberano: ele ali exerce direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, existentes na água, no leito e no subsolo, e para quanto mais signifique aproveitamento econômico, tal como a produção de energia a partir da água ou dos ventos*⁸.

A Convenção reconhece, ainda, o direito de todos os Estados à liberdade de navegação e sobrevôo, bem como outros usos internacionalmente lícitos (operação de navios e aeronaves).

O Constituinte brasileiro de 1988 atuou em consonância com as novas categorias previstas na Convenção em exame. A demonstrar isso, o fato de que declara como bem da União apenas o mar territorial. Em relação à zona econômica exclusiva, o domínio atribuído à União é apenas dos "recursos naturais".

O legislador nacional, com a edição da Lei n. 8.617, de 04 de janeiro de 1993⁹, adaptou o Direito interno aos termos da Convenção e declarou expressamente sua jurisdição sobre a zona econômica exclusiva, em seu art. 7º: *Na zona econômica exclusiva, o Brasil tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos*.

Igual direito é declarado em relação às atividades científicas marinhas, preservação e proteção do meio marinho, operação e uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas (art. 8º).

Importante ressaltar, entretanto, que a Convenção expressamente criou obrigação adicional aos Estados costeiros que não utilizarem os recursos marinhos. Diz o texto: (...) *se determinado Estado não utilizar os recursos de sua zona econômica exclusiva, deverá tornar o excedente acessível a outros Estados, mediante acordo.*

Enfim, a Convenção tornou relativa a jurisdição dos Estados costeiros nessa zona econômica exclusiva, o que tem gerado maior preocupação dos governos de tornar efetiva a exploração dos recursos marinhos existentes nesse espaço.

4.3 MAR TERRITORIAL E LIMITAÇÕES À ATUAÇÃO DOS ESTADOS

Mesmo no mar territorial (12 milhas marítimas), a Convenção reconheceu o direito de passagem inofensiva ou passagem inocente aos navios de qualquer Estado.

O art. 18 define a passagem inocente como: *A navegação pelo mar territorial com o fim de: a) navegar esse mar sem penetrar nas águas interiores nem fazer escala num ancoradouro ou instalação portuária situada fora das águas interiores; b) dirigir-se para as águas interiores ou delas sair ou fazer escala num desses ancoradouros ou instalações portuárias (...)*

Não é passagem inocente (art. 19) (...) *atividade que não esteja relacionada com a passagem (...)* e que seja:

- prejudicial à paz, boa ordem, segurança, uso da força, atinja a integridade territorial e com violação aos princípios do DIP (lançamento de aeronaves, dispositivo militar, embarque ou desembarque de moeda ou pessoas);
- qualquer ato intencional e grave de poluição contrário à presente Convenção/qualquer atividade de pesca.

4.4 OUTROS IMPORTANTES ASPECTOS DA CONVENÇÃO

Há, ainda, outro dispositivo da Convenção muito polêmico, objeto de recusa por parte dos Estados Unidos da América: a cláusula que declara, como patrimônio comum da humanidade, o leito do alto-mar e o subsolo.

Os recursos existentes no subsolo marinho devem ser, nos termos da Convenção, explorados no interesse de toda a humanidade, sendo impossível

que um Estado o explore apenas no seu interesse. Esse é um princípio proclamado na Convenção, mas com muitas restrições.

Por outro lado, a Convenção veda que os Estados exerçam jurisdição penal e civil com relação aos navios que apenas passam pela zona econômica exclusiva e que não se destinam àquele país, salvo para o caso de crimes de tráfico internacional de entorpecentes.

Pode-se ver claramente que a Convenção procurou assegurar ao máximo os direitos de navegação e sobrevôo na maior parte do alto-mar, reduzindo, assim, a influência dos Estados costeiros.

A soberania no mar territorial tem apenas as limitações que tradicionalmente a jurisprudência da Corte Internacional de Justiça já conhecia, aquelas exceções da soberania: o direito da chamada passagem inofensiva dos navios, que poderiam trafegar pelo mar territorial para fins pacíficos, chegar ao porto e dele sair sem qualquer restrição. A Convenção mantém esses direitos.

Por último, veja-se que a Convenção impede que os Estados costeiros criem taxas, tributos ou que impeçam a livre circulação de navios nas suas áreas costeiras. Isso torna mais complexa a atividade dos Estados costeiros, porque uma das principais recomendações da Convenção é a de que eles protejam também o meio ambiente marinho. O texto determina que se faça a proteção, mas, de certa forma, tolhe a fiscalização de algumas atividades.

5 SÍNTESE CONCLUSIVA

A Convenção delimitou os espaços de jurisdição do Estado costeiro na zona econômica exclusiva e no mar territorial. Reduziu o nosso mar territorial de duzentas para doze milhas marítimas. Aquele antigo Decreto de 1970, que unilateralmente declarou o mar territorial com 200 milhas, está automaticamente revogado.

Foi introduzido o conceito de zona econômica exclusiva, onde se assegura ao Estado costeiro a exploração dos recursos marinhos, mas há uma ameaça velada: os Estados que não utilizarem esses recursos marinhos deverão dar oportunidade para que outros o exerçam. Houve, portanto, uma relativização da soberania nesse espaço.

A Convenção determina, de uma maneira bastante taxativa, que os Estados são obrigados a gerir os recursos da zona econômica exclusiva no interesse de todos os Estados daquela região.

Outra polêmica a ser resolvida diz respeito à parte da Convenção que declara, como patrimônio comum da humanidade, o leito do alto-mar. Os recursos existentes no subsolo marinho devem ser, nos termos da Convenção, explorados no interesse de toda a humanidade, sendo impossível que um determinado Estado o explore apenas no seu interesse. Esse princípio, proclamado na Convenção, tem encontrado muitas restrições, principalmente por parte dos Estados Unidos.

De ressaltar, por fim, que diversos artigos da Convenção asseguram o direito dos países, sem litoral, de também terem acesso aos recursos vivos do Estado costeiro vizinho, o que, por certo, será objeto de muita controvérsia.

NOTAS

- 1 CAVALCANTI, 1994. p.166
- 2 KRIEGER, s.d.
- 3 HAGER, s.d.
- 4 SILVA in: FREITAS, 2000. p. 179.
- 5 PAIVA, 1981. p. 2.
- 6 MELLO, 1994. p. 914.
- 7 ROLIM, 1998. p. 49.
- 8 REZEK, 1995. p. 314.
- 9 *Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAVALCANTI, Bianor Scelza. Gestão integrada de recursos hídricos e do meio ambiente: medidas institucionais no Brasil no contexto da reforma do Estado. *Revista de Administração Pública*, v. 28, n. 3, p.166, jul./set. 1994.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Programme communautaire de politique et d'action pour l'Environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement*, v. II, Bruxelas : COM, 1992.
- KRIEGER, Maria da Graça. et alii. *Dicionário de Direito Ambiental: terminologia das leis do meio ambiente*. Porto Alegre/Brasília : Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Procuradoria-Geral da República.
- HAGER, Günter. La responsabilité civile du fait des déchets en droit allemand. *Revue Internationale de droit comparé*, 1992, n.1. p.7-64.

- MELLO, Celso A. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 10. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1994. v. 2.
- PAIVA, Glycon de. Água doce e população. *Carta Mensal, Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio*, Rio de Janeiro : CNC, a. XXVII, n. 314, maio/1981.
- REZEK, J. Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 5. ed. São Paulo : Saraiva, 1995.
- ROLIM, Maria Helena Fonseca de Souza. *A tutela jurídica dos recursos vivos do mar na zona econômica exclusiva*. São Paulo : Max Limonad, 1998.
- SILVA, Fernando Quadros da. Gestão de recursos hídricos após a Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (org.) *Direito Ambiental em Evolução*. Curitiba : Juruá, 1998. p. 52.
- Tutela das Águas do Mar. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (org.) *Águas: aspectos jurídicos e ambientais*. Curitiba : Juruá, 2000.